

神戸市における「里づくり計画」の特徴分析

三宅康成, 片山桂子*1, 榎本淳*2, 九鬼康彰*3

社会システム環境学大講座, 株式会社アピステ*1, 岐阜大学大学院連合農学研究科*2

京都大学大学院農学研究科*3

Feature Analysis of Rural Community Plan in Kobe City

Yasunari MIYAKE, Keiko KATAYAMA, Jun ENOMOTO and Yasuaki KUKI

School of Human Science and Environment, University of Hyogo

1-1-12 Sinzaik-honcho, Himeji, Hyogo 670-0092, JAPAN

Apiste Corporation*1

1-4-16 Doujimahama, kita-ku, Osaka 530-0004, JAPAN

United Graduate School of Agricultural Science, Gifu University*2

1-1 Yanagido, Gifu, Gifu 501-1193, JAPAN

Graduate School of Agriculture, Kyoto University*3

Oiwake-cho, Kitashirakawa, Sakyo-ku, Kyoto 606-8502, JAPAN

Abstract : In this paper, we clarified the process for making community plans and the feature of their contents through analyzing 37 plans which have been made before in west district of Kobe City. The results of the analysis are as follows.

- ① Period and process that are required to making plan are various according to the district.
- ② The questionnaire survey and the field investigation were done in many districts and a lot of opinions of the resident have been taken to the plan.
- ③ Historical details and distribution of regional resources are described in many plans. It will be very useful as a book that they can know about history and culture of their districts.

Key words: rural community plan, municipal ordinance

1. はじめに

神戸市では 1996 年に「人と自然との共生ゾーンの指定等に関する条例」(以下, 共生ゾーン条例)を制定している。条例の目的は, 農村地域における①秩序ある計画的な土地利用を維持形成すること, ②地域づくりを推進することであり, この2つの目的を, 住民参加で行うことが条例の根本となっている。条例は, ①に対応して独自の詳細土地利用計画である「農村用途区域」の指定について, ②に対応して集落を単位とし住民主体によって地区振興計画を策定することについて, 規定している。条例では, この計画を「里づくり計画」とよんでいる。里づくり計画は, 神戸市の農村地域が対象となるため, 西区, 北区の地区・集落を基本単位として策定される。本条例のもとで行われる里づくり計画は, 里づくり協議会の設立から, 住民が主体となった地区の将来像の検討

作業を経て, 計画策定へと至るプロセスで進められる。将来像は里づくり計画書としてとりまとめられるが, 集落の特性によってその内容は異なっている。本研究は, 神戸市の里づくり計画を対象として, 2004 年までに計画が策定された西区内の全ての計画書の分析を通して, 計画内容の特徴を明らかにすることによって, 里づくり計画の効果や課題を検討する上での基礎資料に資することを目的とする。

2. 計画策定の進捗状況

本研究では, 共生ゾーン条例の対象地域のうち西区を分析の対象とする。西区は 1982 年 8 月 1 日に垂水区から分区してできた新しい区であるが, 豊かな自然と田園風景の中で古くから農業の盛んな地域である(図 1)。また, 神社仏閣・名所旧跡が多く, 歴史と伝統がある地

域でもある。神戸市の西北部に位置し、北は三木市、西は加古郡稲美町、南は明石市と神戸市垂水区、東は神戸市北区に接している。中央区など神戸市中心部から見れば六甲山系を越えた西側に位置し、面積は約 138km² と北区に次いで 2 番目に広く、神戸市全体の 25.1 % を占める。西区は緩やかな丘陵と、その間を流れる明石川水系沿いの段丘と播磨平野に連なる平野部からなっている。

西区は岩岡、神出、押部谷、櫛谷、平野、玉津、伊川谷の各町からなり、明石川、櫛谷川、伊川と大きく 3 つの川がほぼ北東から南西方向に流れている。明石川と櫛谷川、櫛谷川と伊川、それぞれの間の丘陵地は西神住宅団地、西神工業団地をはじめとする西神ニュータウンが開発されている。さらに、伊川の南には神戸研究学園都市があり、東部の丘陵地は東部丘陵ゾーンと名づけられ総合的に開発が進められており、農村地域の中に都市的な空間を併せ持った地域である。

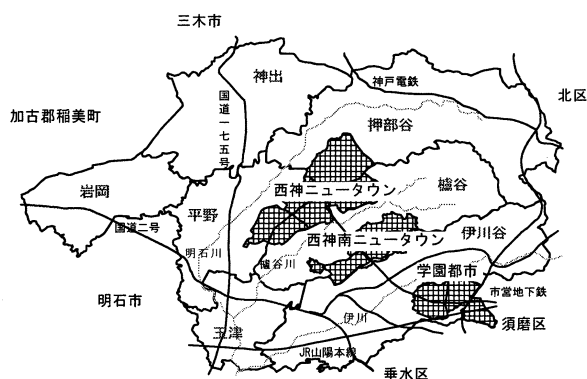


図1 西区の概要

里づくり計画の推移を表1に示す。条例の下では、まず集落を単位として「里づくり協議会」が立ち上げられ、住民主体の会合が何度か開かれ、地区の将来像に関する「里づくり計画」が策定される。計画づくりに前向きな集落から協議会設立・計画策定を行っており、2005年3月現在、西区では102集落のうち88%にあたる90集落が協議会を設立している。さらにこのうち、47集落で計画策定済みであり、全体の46%を占める。なお、複数の集落が一体となって協議会を設立・計画策定する場合があるため、計画書は37となっている。本研究では計画書を作成した単位を指して「地区」、行政区分上の単位を指して「集落」と記すこととする。

それぞれの動きを年度別に見ると、協議会設立は1998年から1999年にかけて、計画策定は2000年から2001年にかけてピークがある。一方、2003年以降は協議会

を設立させた地区はなく、計画を策定した地区も数地区にとどまっている。協議会設立を行った地区でも、その半数は未だ計画策定を行っておらず、しかも計画策定の動きは近年鈍化していると言えよう。市はなるべく多くの集落が協議会設立・計画策定するように進めている。これまでに計画が策定された地区は図2に示す通りである。

表1 里づくり計画の歩み (西区)

年度	協議会設立集落	協議会設立集落(累計)	進捗度(%)	計画策定集落	計画策定集落(累計)	進捗度(%)
1997	11	11	10.8	0	0	0.0
1998	25	36	35.3	12	12	11.8
1999	35	71	69.6	6	18	17.6
2000	11	82	80.4	6	24	23.5
2001	4	86	84.3	12	36	35.3
2002	4	90	88.2	4	40	39.2
2003	0	90	88.2	4	44	43.1
2004	0	90	88.2	3	47	46.1

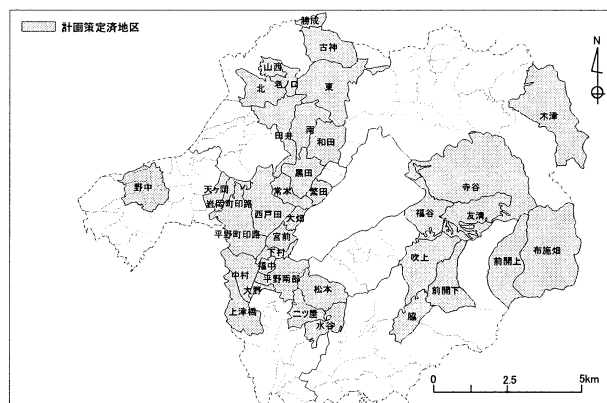


図2 計画策定済地区の位置

3. 計画策定の推移

計画策定の推移について、策定までの期間、策定までに地区で開いた会合の日数や参加者、策定にあたって行った調査などの視点から分析する。

(1) 会合の開催数

計画策定に向けて実施された会合の開催数の平均を図3に示す。具体的な計画内容の検討を行うのは主に「里づくり協議会」と呼ばれる、地区代表者が集まる会においてである。そこに行政やアドバイザーが適宜入り、計画内容に対する助言等を行うこととなっている。地区代表者のみならず、より多くの住民が気軽に話し合える場として、座談会を設ける地区も多くあった。土地利用計画検討会、営農検討部会、道の駅検討会といった、地区の個別の検討事項について話し合う会については、「部会等」として図に示した。なお「その他」には、里づくり協議会のメンバーが中心となり地域づくりに先がけて行ったイベントや、講演会などが含まれる。

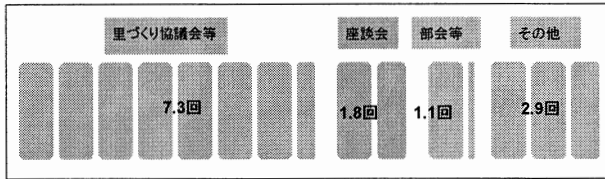


図3 平均的な地区の計画策定過程

(2) 計画策定に要した期間

里づくり計画は、地区で里づくり協議会を設立し、各種座談会の開催などを経て策定される。協議会設立から計画策定までに要した期間を表すと図4のようである。平均期間は28.9ヶ月であるが、地区によって期間に大きな幅があることが分かる。里づくり計画は市の助言によって比較的短期間(1～2年程度)で作成されることになっている。従って、4～5年以上の長期間を要した地区では、途中で意欲が減退したり、行政の担当者が交代するなどによって、一度つくり始めた計画が中断している場合が多い。

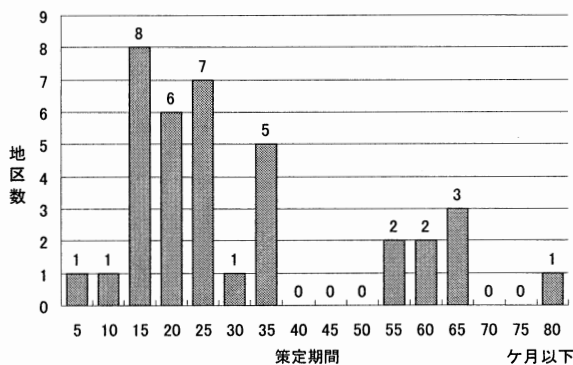


図4 計画策定に要した期間

(3) アドバイザーについて

里づくり計画は地区住民が主体となって策定するものであるが、行政担当者がそれぞれの地区につき、調整役を行っている。また大半の地区で、大学がアドバイザーとして計画策定の助言を行っている。アドバイザーとして計画策定に関わった大学の状況を示すと以下のようである。多いのは京都大学(12地区)、神戸大学(9地区)、神戸芸術工科大学(8地区)であった。なお、86.5%にあたる32地区において、計画策定過程において大学が参加している。

(4) 協議会等の開催日数

里づくり計画は、地区住民や行政、アドバイザーが集い、里づくり協議会、座談会、現地踏査等の開催を経て策定される。計画策定までに会合を開いた日数を地区毎に集計すると、以下のようになる。全地区の平均日数は

13.2日であった。6日の会合で計画策定に至った地区があれば27日会合を開いた地区もあるなど、地区による差異が大きいことが分かる(図5)。

(5) 計画策定過程における情報収集手法

里づくり計画は地区の将来像を描くものであり、それを策定するためには、地区の現状や住民意向等を知ることが必須である。そのため多くの地区において、情報収集のために住民へのアンケート(89%)、地区を歩いて点検する現地踏査(78%)を実施している。聞き取り調査、地区が目指す振興を行っている先進地への視察などを行った地区は20%未満であった。全ての地区が、少なくともアンケート調査と現地踏査のいずれかを行っており、地区の現状や改善点を把握する過程を経て里づくり計画が策定されていることが分かった。

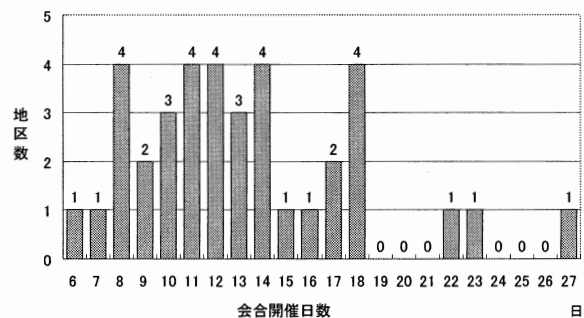


図5 計画策定までに会合を開いた日数

(6) アンケート調査について

4つの手法のうち、最も実施割合が高かったアンケート調査について見てみる。計画策定の過程で住民に対するアンケート調査を行っているのは37地区のうち32地区であった。その中で大半である20地区が1回、11地区が2回、1地区が3回のアンケート調査を行っている。

アンケート調査を行っている地区のうち、1地区のみ「農業機械所有状況調査」として、農業機械の所有状況という特定事象を扱っていたが、その他の地区については生活環境及び農業振興に関する地区の全般的な問題について調査していた。また、2回以上のアンケートを行っている地区は全て、1回目のアンケートにおいて全般的な調査を行った後に、2回目以降で個別の問題について調査している。2回目以降のアンケート調査については、4地区が土地利用意向について、3地区が農業の現状や振興の方策について、3地区が里づくり計画の項目それぞれに関する住民意向を、1地区が1回目の調査を補足するための追加調査を行っていた。

(7) 座談会の種類と参加者

里づくり計画の策定までに 60%に当たる 22 地区が座談会を開催している。この座談会は、地区内で農業関係や子ども会といった組織・階層別に集まり、それぞれの立場から見た地域整備について検討するものである。なお、座談会とは称されずともそれに相当する会合を持つ地区もあるが、ここでは座談会と称されるものについてのみ扱う。座談会への参加状況を図 6 に示す。

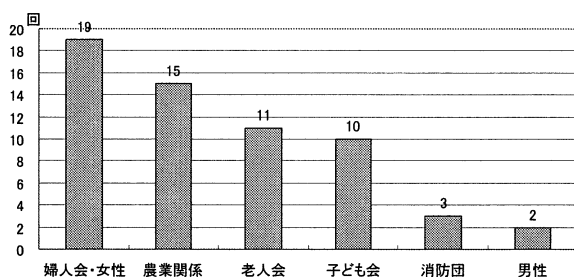


図 6 座談会への組織等の参加状況

最も多かったものは「婦人会座談会」「女性座談会」といった女性が集まる座談会で、女性の目から見た地区の改善点を積極的に計画に盛り込もうとする地区が多いことが分かる。具体的な計画内容の検討を行うのは「里づくり協議会」であるが、これは地区の代表者が集まるもので、主に家長となる年配の男性が多く参加していると予想される。一般的に、地域の中で女性の意見は反映されにくいと言われるが、子どもの遊び場の整備、交通面の改善といった、女性から挙げられやすい改善点もある。地区代表者のみならず、女性が集まって地区の改善点を協議する場が多く、地区で設定されている意義は大きい。女性座談会の後には、農業関係座談会、老人会座談会、子ども会座談会と続いた。寺谷のみ、50 歳以上男性、50 歳以下男性による座談会を開いていた。

4. 計画書及び計画内容の特徴

(1) 目次構成の特徴

里づくり計画書の根幹は「里づくり計画」であり、全ての里づくり計画書には地区の将来像を示す「里づくり計画」が含まれる。計画書は、他に以下のような目次で構成されていた。それぞれの目次を含む地区の割合を表 2 に示した。地区の現状や概要については全地区が計画書に盛り込んでいる。その中でも、地区の歴史・文化についてまとめ、記述している計画書が 73 %あった。これは、主に市の教育委員会が協力し、地区住民へ聞き

取り調査などを行いながら地区の歴史・文化について計画書にまとめるものである。地区住民にとっては、地区の歴史や文化を再認識する良い機会となり、それらが明文化されることによって後世にまで伝承することができる。計画書には地区の歴史や文化を伝承する書物としての価値もあると言えるだろう。また、里づくり協議会活動経過や里づくり協議会委員名簿についても全ての地区で盛り込まれていた。

表 2 目次とその導入割合

計画書の内容	地区数	割合 (%)
地区の現状・概要	37	100
里づくり協議会活動経過	37	100
里づくり協議会委員名簿	37	100
里づくり協議会規約	36	97.3
アンケート結果	30	81.1
里づくり計画づくりの基本方針	30	81.1
地区の課題	20	54.1
条例及び里づくり計画の説明	8	21.6

(2) キャッチフレーズに見る特徴

37 の計画書のうち、35 の計画書には地区の将来像を端的に表したキャッチフレーズが付されている（表 3）。

表 3 各地区の里づくり計画のキャッチフレーズ

町名	地区名	キャッチフレーズ
岩岡町	天ヶ岡	癒しの里インジ。未来へつなぐ皆の手で 天ヶ岡の 21 世紀に希望と夢を！
神出町	神出東 古神 勝成 山西 神出北 神出南下 老ノ口 田井	Action of the Countryside ホッとやすらぎ 神が見守る静かな里 万世不易の富源を開く（世々かわることのない富の源を開く） 住み続けるわが里。心一つで発展を 神戸市民の心のアシスを指して 「ふれあい」を大切に いいとこ見つけた老ノ口歴史とぶどうの香る里一 おおらかな人と心を育む里
押部谷町	木津 和田 寺谷	Action of the Countryside 「生きがい」と「くつろぎ」を与える アンズの里。和田 豊かな自然と快適な生活を支える
榎谷町	友清 福谷 松本	Action of the Countryside 人・とき・自然を互いにつなぎ。未来へつなぐ里づくり むらの理念（いのち）を都市に吹き込む
平野町	大野 平野南部 福中 下村 宮前 大畑 西戸田 平野印路 平野町上津橋 繁田 黒田 中村 常本	大きな樹と緑の木の下で（住みよい大野でありつづけるために） “快適で住みよい田園環境の広がる町”をめざして 過去……現代から未来へ「夢」をもちつづけて 快適で住みよい田園環境の広がるまち 品格ある新たな価値観の創造（人と自然、伝統文化と最新技術の共存） 「心を育む緑の里一住んでよかった、この西戸田に」 『守り伝えよう 私たちの印路』 人にやさしい、自然にやさしい、里づくり 思いついたら、思い切りよく始めよう 『ゆつくりん黒田』なにもないけれど いっぱいの自然と人の輪が魅力の里 川面が光り 笑顔が輝く 緑の里 四季の風がほる里 常本
玉津町	二ツ屋 水谷	ふれあいの里。二ツ屋 湧き水の里。水谷
伊川谷町	布施畑 前開下 脇 吹上 前開上	イトトンボの舞う 安らぎの里を目指して！！ 駅前に広がる豊かで快適な田園環境を目指して グリーン・フラワー・レーン WAKI 神戸の桃源郷 吹上 魅力あふれるたずまい 四季菜彩

キャッチフレーズから読みとれるキーワードを地区毎に集計したものを表 4 に示す。例えば寺谷地区のキャッチフレーズ「豊かな自然と快適な生活を支える」から読み取れる「自然」と「快適性」というキーワードをカウントした。キーワードは 8 種類に分類できた。最も多いも

のが「自然」(38 %), 続いて「安らぎ」(24 %), 里づくりの「活動推進」(24 %) にかかわる内容となった。都市近郊という立地条件にあって, 豊かな自然を保全しようとする意向が大きいことが分かる。「地域資源」では, 固有の資源・特産物をキャッチフレーズに取り入れているところが特徴的であり, 例えばイトトンボ, 湧き水, アンズ, ブドウなどの資源が挙げられる。

表4 キャッチフレーズに見るキーワード分類

町名	地区名	自然	伝統・文化	地域資源	快適性	安らぎ	人の輪	活性化	活動推進
岩岡町	岩岡町印路					○			○
	天ヶ岡								○
神出町	野中								
	神出東								○
	古神					○			
	勝成							○	
	山西							○	
	神出北					○			
	神出南下						○		
	老ノ口			○			○		
押部谷町	田井								
	木津								○
榎谷町	和田			○		○			
	寺谷	○			○				
	友清								○
	福谷	○					○		○
平野町	松本							○	
	大野			○	○				
	平野南部	○			○				
	福中								○
	下村								
	宮前	○			○				
	大畑		○		○				
	西戸田	○				○			
	平野印路								○
	平野町上津橋	○				○			
	繁田								○
	黒田	○				○	○		
玉津町	中村	○					○		
	常本	○							
	二ツ屋						○		
伊川谷町	水谷			○					
	布施畑	○		○		○			
	前開下	○			○				
	脇	○							
	吹上					○			
	前開上	○							
	地区数	14	1	5	6	9	6	3	9
	%	37.8	2.7	13.5	16.2	24.3	16.2	8.1	24.3

表5 営農面から見た計画内容

大分類	小分類	取組拡大		計画		将来検討		合計	
		地区数	%	地区数	%	地区数	%	地区数	%
組織的農業展開	営農組織の組織化	0	0.0	6	16.2	2	5.4	8	21.6
	集落営農	0	0.0	6	16.2	9	24.3	15	40.5
	農機具共同利用	0	0.0	11	29.7	2	5.4	13	35.1
	作業受委託の推進	0	0.0	14	37.8	2	5.4	16	43.2
	転作農地のアロッカーテーション	0	0.0	3	8.1	3	8.1	6	16.2
担い手の育成・労働力確保	雇用労働力受け入れ	0	0.0	3	8.1	2	5.4	5	13.5
	新規就農者の支援	0	0.0	4	10.8	0	0.0	4	10.8
	担い手・後継者の育成	0	0.0	9	24.3	1	2.7	10	27.0
	認定を受ける	0	0.0	6	16.2	0	0.0	6	16.2
観光農業	市民農園	1	2.7	18	48.6	1	2.7	20	54.1
	観光農園	2	5.4	7	18.9	1	2.7	10	27.0
	農業体験の場	0	0.0	1	2.7	1	2.7	2	5.4
	景観形成	0	0.0	19	51.4	1	2.7	20	54.1
大規模化・効率化	水稻直播き	0	0.0	3	8.1	3	8.1	6	16.2
	施設化	0	0.0	6	16.2	1	2.7	7	18.9
	稲作作業量の平均化	0	0.0	2	5.4	0	0.0	2	5.4
	圃場整備・農道整備	1	2.7	3	8.1	0	0.0	4	10.8
特色ある農業経営	合鴨農法	0	0.0	3	8.1	1	2.7	4	10.8
	優良品種・有機米・地域米	0	0.0	9	24.3	0	0.0	9	24.3
	有機野菜	0	0.0	6	16.2	1	2.7	7	18.9
	特産品の研究	0	0.0	9	24.3	3	8.1	12	32.4
	加工による付加価値	0	0.0	3	8.1	2	5.4	5	13.5
	転作に特定の作物推進	0	0.0	5	13.5	2	5.4	7	18.9
販売ルートの確立	契約栽培	0	0.0	1	2.7	2	5.4	3	8.1
	直売所の設置	2	5.4	11	29.7	1	2.7	14	37.8
	既存の直売所の活用	0	0.0	9	24.3	0	0.0	9	24.3
	ネット販売, 都市住民にのこらい	0	0.0	12	32.4	1	2.7	13	35.1

表6 営農面の計画内容

計画内容	取組拡大	計画	将来検討	合計
市民農園	2.7	48.6	2.7	54.1
景観形成	0	51.4	2.7	54.1
作業受委託の推進	0	37.8	5.4	43.2
集落営農	0	16.2	24.3	40.5
直売所の設置	5.4	29.7	2.7	37.8
農機具共同利用	0	29.7	5.4	35.1
ネット販売、都市住民にねらい	0	32.4	2.7	35.1
特産品の研究	0	24.3	8.1	32.4
担い手・後継者の育成	0	24.3	2.7	27
観光農園	5.4	18.9	2.7	27
優良品種・有機米・地域米	0	24.3	0	24.3
既存の直売所の活用	0	24.3	0	24.3

2) 生活環境面から見た特徴

生活環境面から見た計画内容について表7に示す。また、表8では、生活環境面の計画を分類し、何らかの計画を策定していた地区数と割合を示す。特に多かったのは交通面の改善に関する項目で、交通面の改善に関して何らかの計画を記述していた地区は全体の95%となっている。また、緑化や美化など景観形成に関わる項目について計画していた地区が全体の87%であり、良好な景観の保全、形成が多く、多くの地区で志向されていることが分かる。その他、公園や散策路といった地区内施設の整備について62%、不法投棄対策について51%の地区が計画していた。共生ゾーン条例制定のきっかけともなり、農村景観悪化の原因として懸念されている資材置場等への対策についての記述はそれほど多く見られなかった。

表7 生活環境面から見た計画内容

計画項目	地区数	%
不法投棄対策	住民で清掃	12 32.4
	草刈り	8 21.6
	看板設置	10 27.0
	進入防止柵設置	2 5.4
	景観形成	2 5.4
	その他	7 18.9
資材置場等への対策	周辺緑化	5 13.5
	管理の徹底	3 8.1
	その他	5 13.5
交通面の改善	道路整備・ガードレール	21 56.8
	歩道整備	13 35.1
	信号機	11 29.7
	標識・ミラー	14 37.8
	街灯	18 48.6
	見通しをよくする整備	7 18.9
	公共交通機関	10 27.0
	その他	21 56.8
既存施設等の活用		9 24.3
施設等の整備	公園、広場	8 21.6
	集会施設	6 16.2
	神社、遺跡	8 21.6
	散策路、山林	8 21.6
	池・河川	9 24.3
	その他	4 10.8
新たな施設等整備	公園、広場	12 32.4
	集会施設	4 10.8
	福祉施設	5 13.5
	散策路、山林	13 35.1
	並木	2 5.4
	その他	7 18.9
景観形成等	緑化	19 51.4
	美化	13 35.1
	ビオトープ	6 16.2
	親水化	13 35.1
	その他	7 18.9
住民交流		9 24.3

表8 計画策定地区数

生活環境整備計画項目	集落数	割合(%)
不法投棄対策	19	51.4
資材置場等への対策	8	21.6
道路・交通面改善	35	94.6
施設等の整備	23	62.2
新たな施設等整備	23	62.2
景観形成等	32	86.5
住民交流	9	24.3
文化	15	40.5

5. まとめ

既に計画策定された37の里づくり計画から、計画策定過程の特徴、計画内容の特徴について明らかにした。分析の結果、計画策定までの期間や過程、及び計画内容は地区によって様々であった。里づくり計画の策定手順や計画内容に決まったものではなく、各地区がそれぞれに推進していることが分かった。

里づくり計画の評価できる点については、以下のようにとまとめられる。まず、現地踏査、アンケート調査など集落の現状を知る過程を経て計画が策定されていることである。また、多くの地区において住民が気軽に集まって話し合える座談会の方が設けられており、地区代表者のみならず、幅広い住民からの意見が反映された計画であると言える。計画内容については、地区の長期的なビジョンを示すとともに、実際に取り組むべき具体的方策が示されている。さらに、多くの里づくり計画書の中では地区の歴史や文化を詳細に記述しており、地区の成り立ちや歩みなどを明文化した記録書としての価値もあると考えられる。

さらに、計画書のキャッチフレーズに自然が最も多用されていること、多くの地区が都市近郊という立地条件を活かした農業を展開しようとしていること、地区内の景観形成を進めようとする地区が多いことから、都市近郊の良好な自然環境を保全し、その立地条件を活かした地域振興を考えようとする地区の全体的な意向を把握することができた。

里づくり計画書は集落のビジョンを集約したものであり、集落のマスタープランといっても良いであろう。しかし、具体的な内容が計画される一方で、実現が困難と思われる内容も盛り込まれている。環境改善に向けた計画内容がどの程度実現しているのかを検証することで里づくり計画の意義、効果を検証することが今後の課題となるであろう。

[参考文献]

- 1) 北村貞太郎 (2003) : 土地利用計画と市町村条例, 財団法人農林統計協会, p.135
- 2) 前掲 1) pp.140 ~ 144
- 3) 和多治 (1999) : 市街化調整区域における地区レベルの土地利用計画に関する研究—神戸市共生ゾーン条例における里づくり計画を中心に—, 都市計画論文集, 34, pp.277-282
- 4) 秋田典子・小泉秀樹・大方潤一郎 (2004) 地区詳細計画に基づく開発コントロールの実効性の評価—神戸市共生ゾーン条例の里づくり計画を事例として—, 都市計画論文集, 39, pp.463-468

(平成20年 9 月26日受付)